



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Krupíčkové a soudců Faisala Husseiniho a Davida Hipšra v právní věci žalobkyně: **A. B.**, zastoupena Mgr. Svatoplukem Čechem, advokátem se sídlem Mánesova 1085, Mělník, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec, **za účasti** osoby zúčastněné na řízení: **CETIN a. s.**, se sídlem Českomoravská 2510/19, Praha 9, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 7. 2023, č. j. KÚLK 32249/2023-OSŘ, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 17. 7. 2024, č. j. 59 A 56/2023-45,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Jablonné v Podještědí, odbor stavební úřad, rozhodnutím ze dne 11. 7. 2022, č. j. MUJVP/OSÚ/292/2021, č. e. 4125/2022, nařídil žalobkyni odstranění stavby „Rozšíření a přestavba chaty“ na pozemcích p. č. X v k. ú. a obci J., provedené v rozporu s vydaným společným územním souhlasem a souhlasem s provedením ohlášeného stavebního záměru. Výrokem II. stavební úřad uložil žalobkyni povinnost předložit návrh technologického postupu bouracích prací a výrokem III. stanovil podmínky pro odstranění stavby. Žalovaný svým rozhodnutím změnil část textu výroku I. rozhodnutí

stavebního úřadu. Doplnil do něj přesnou identifikaci žalobkyně, jako vlastnice stavby, kterou označil za dokončenou stavbu pro rodinnou rekreaci nacházející se na výše označených pozemcích, a uvedl, že se žalobkyni nařizuje odstranění celé stavby.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně správní žalobu, kterou krajský soud jako nedůvodnou zamítl. Krajský soud konstatoval, že námitky uplatněné při ústním jednání jsou nepřipustné, jelikož žaloba neobsahovala základní vymezení námitek vznesených při jednání. Takový postup je rozporný s principem koncentrace řízení dle § 71 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“). Krajský soud konkrétně poukázal na námitku nepřiměřenosti napadeného rozhodnutí s odkazem na judikaturu Ústavního soudu uvedenou v písemném doplnění tvrzení žalobkyně předloženém při soudním jednání, která se v žalobě neobjevila.

[3] Krajský soud dále zdůraznil, že veškerá argumentace směřující k tomu, že stavba žalobkyně je v souladu s územním plánem, a to přes negativní závazné stanovisko orgánu územního plánování, nemá v řízení o odstranění stavby místo. Otázka souladu stavby s územním plánem byla řešena v pravomocně skončeném řízení o dodatečném povolení stavby, v němž bylo podkladem závazné stanovisko orgánu územního plánování. Pro řízení o odstranění stavby je relevantní leda to, že řízení o dodatečném povolení stavby bylo pravomocně skončeno, a to s negativním výsledkem pro žalobkyni.

[4] Ke změně výroku učiněné žalovaným krajský soud dodal, že nepředstavuje zásadní změnu v neprospěch žalobkyně, nýbrž pouhou formulační precizací, která z materiálního hlediska nemění obsah žalobkyni uložené povinnosti.

II. Shrnutí kasační stížnosti a vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení

[5] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (*stěžovatelka*) kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[6] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítá, že krajský soud nesprávně posoudil věc, mj. ve vztahu k údajným novým tvrzením uváděným stěžovatelkou při soudním jednání, neboť se nejednalo o nová tvrzení, ale o pouhé zpřesnění tvrzených skutečností uvedených v žalobě. Již v žalobě stěžovatelka uvedla skutečnosti o velikosti stavby a rozdílu stavby oproti povolenému záměru a současně i skutečnosti týkající se odstranění celé stavby. Rovněž byly uvedeny důvody nesprávného právního posouzení s ohledem na nepřiměřený zásah do práv žalobkyně. Pokud stěžovatelka již v žalobě namítala nesprávné posouzení žalovaným a při jednání toto konkretizovala ohledně nepřiměřeného zásahu do jejích práv, pak takový postup nelze považovat za uvádění nových skutečností. Namítanou nepřiměřeností zásahu do práv stěžovatelky rozhodnutím žalovaného se proto měl krajský soud zabývat. To se nestalo, resp. dostatečným způsobem a tím byl postup krajského soudu nezákonný a bylo jím zasaženo do práva žalobkyně na spravedlivý proces.

[7] Krajský soud uvedl, že v řízení o odstranění stavby je relevantní pouze to, že řízení o dodatečném povolení stavby bylo pravomocně skončeno, a to s negativním výsledkem. Takový závěr je ovšem v rozporu s judikaturou Ústavního soudu, zejména nálezem z 12. 5. 2020, sp. zn. I. ÚS 1956/19, podle něhož je nutné se zabývat i tím, zda odstranění

pokračování

celé stavby není nepřiměřeným zásahem do práva vlastnit majetek. Touto otázkou se krajský soud ovšem vůbec nezabýval.

[8] Dále stěžovatelka namítá, že krajský soud nesprávně vyhodnotil změnu rozhodnutí stavebního úřadu žalovaným. Stěžovatelka považuje za nesprávný závěr krajského soudu v tom, že původní rozhodnutí o odstranění stavby vydané stavebním úřadem nařizuje odstranění celé stavby, když naopak ve výroku prvostupňového rozhodnutí o odstranění stavby je uvedeno, že se nařizuje odstranění stavby prováděné v rozporu s vydaným společným územním souhlasem a souhlasem s provedením ohlášeného stavebního záměru. Až žalovaný změnil rozhodnutí na odstranění celé stavby, čímž navíc upřel stěžovatelce právo podat proti takovému rozhodnutí opravný prostředek.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na odůvodnění správních rozhodnutí. Dodal, že stěžovatelka realizovala zcela jinou stavbu, než jí původně byla povolena. Neexistuje žádná část stavby, která by byla provedena v souladu s původně vydaným povolením, a kterou by tak bylo možno zachovat. Stěžovatelka to koneckonců sama přiznává i v rámci samotné kasační stížnosti. Svévolným vybudováním větší stavby, než byla povolena, došlo k překročení parametrů, které v tomto území stanoví územní plán, a proto nemohla být stavba ani dodatečně povolena. Stěžovatelka se zjevně domnívá, že když jí realizovaná stavba překrývá místo, na němž jí předtím byla povolena jiná stavba, je tato okolnost z hlediska možnosti zachování stavby v území relevantní, tak tomu však není. Jde o zcela jinou stavbu, žádná ze stěn stavby není na místě, kde byla povolena, a rovněž střecha je jiná. Žalovaný a stavební úřad tak neměli jinou možnost než nařídít odstranění celé stavby. Žalovaný se ztotožnil s rozsudkem krajského soudu.

[10] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[11] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost *není důvodná*.

[13] Pro posouzení nyní projednávané věci považuje Nejvyšší správní soud nejprve vhodné vymezit vztah mezi řízením o nařízení odstranění nepovolené (tzv. černé) stavby podle § 129 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), a řízením o dodatečném povolení stavby podle § 129 odst. 2 a odst. 3 stavebního zákona. Tato dvě řízení jsou spolu značně provázána. Prvotním je vždy řízení o odstranění stavby, jehož cílem je návrat do původního stavu. Řízení o dodatečném povolení stavby, které může být zahájeno na žádost stavebníka či vlastníka, je ve vztahu k řízení o odstranění stavby akcesorické povahy (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 3 As 18/2011-117, citované rozsudky Nejvyššího správního soudu jsou dostupné na www.nssoud.cz). Řízení o nařízení odstranění stavby zahajuje ze své úřední povinnosti stavební úřad, který také odpovídá za úplnost skutkových zjištění nezbytných k prokázání existence zákonných předpokladů potřebných k vydání rozhodnutí o nařízení odstranění

stavby či zařízení, a na něm zároveň leží důkazní břemeno. Pokud ovšem provádí stavební úřad řízení, směřující k vydání rozhodnutí o odstranění stavby, zatěžuje část důkazního břemene i vlastníka stavby, která má být odstraněna, avšak jen v případě, že s odstraněním stavby nesouhlasí. V těchto případech totiž musí vlastník stavby (stavebník) podat žádost o dodatečné povolení stavby a předložit doklady nezbytné k posouzení důvodnosti jeho žádosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 9. 2014, č. j. 6 As 138/2014-45).

[14] Nejvyšší správní soud konstatuje, že i přes vzájemnou spojitost řízení o odstranění stavby a řízení o dodatečné povolení stavby se jedná o dvě samostatná řízení s rozdílným účelem, čemuž odpovídá i obsah rozhodnutí v těchto řízeních vydávaných. Účelem řízení o odstranění stavby a rozhodnutí v tomto řízení je uvedení právního a skutečného stavu do souladu. Účelem řízení o dodatečném povolení stavby je dodatečně zhojení závažné vady, kterou je vědomá ignorance zákona stavebníkem, pod podmínkou, že dodatečně povolená stavba není v rozporu s veřejným zájmem, územně plánovací dokumentací, ani s cíli a záměry územního plánování. Jedná se tedy o posouzení možnosti dodatečně povolit stavbu, přičemž je na stavebníkovi, aby prokázal splnění podmínek stanovených v § 129 odst. 3 stavebního zákona.

[15] Podmínky, jejichž splnění stavební úřad v těchto dvou řízeních zkoumá, se tudíž liší. V případě řízení o dodatečném povolení stavby jde o kumulativní splnění podmínek § 129 odst. 3 stavebního zákona, zatímco u řízení o odstranění stavby jde o splnění některé z podmínek podle § 129 odst. 1 stavebního zákona. V nyní projednávané věci tedy podmínka podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, tedy že se jedná o stavbu provedenou v rozporu s rozhodnutím a že stavba nebyla dodatečně povolena. Z toho vyplývá, že je rozdílný i okruh námitek, jichž se lze v jednotlivých řízeních dovolávat. Nejvyšší správní soud konstantně uvádí, že v řízení o odstranění stavby stěžovatel „*může namítat jen nesplnění podmínek upravených v ust. § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, tedy že stavbu prováděl v souladu s rozhodnutím vydaným podle stavebního zákona nebo že stavba byla dodatečně povolena*“ (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 4. 2013, č. j. 7 As 154/2012-26).

[16] Tyto skutečnosti, totiž že předmětná stavba byla provedena v rozporu s příslušným rozhodnutím stavebního úřadu a že nebyla povolena ani v řízení o dodatečném povolení, jsou, soudě podle informací obsažených ve spise i podle kasačních námitek stěžovatelky, mezi stranami nesporné. Uplatněné námitky stran velikosti, umístění a souladu stavby s územním plánem měly být uplatněny v řízení, v němž stavební úřad zamítl žádost stěžovatelky o dodatečné povolení stavby, popř. v navazujícím soudním řízení, jak ostatně uvedl krajský soud v bodě 12 napadeného rozsudku.

[17] Nejenže se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s názorem krajského soudu, že na námitky uplatněné během jednání se vztahuje zásada koncentrace řízení před správním soudem (v podané žalobě Nejvyšší správní soud neshledal ani zárodky žalobních námitek, které by mohly být rozvíjeny námitkami uplatněnými při jednání; viz § 71 odst. 2 s. ř. s.), ale navíc jsou zcela nerelevantními v řízení o rozhodnutí o odstranění stavby. Jak už Nejvyšší správní soud uvedl, námitky týkající se závazného stanoviska orgánu územního

pokračování

plánování, rozměrů pozemku apod. měly být uplatněny v řízení o dodatečném povolení stavby, případně v žalobě proti zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby.

[18] V rámci řízení o odstranění stavby je rozhodné zjištění, že stavba podléhá rozhodnutí, opatření či jinému úkonu stavebního úřadu, neexistence takového rozhodnutí a zjištění, kdo je vlastníkem stavby. Při splnění uvedených podmínek není na vůli stavebního úřadu, jak bude postupovat; za situace, kdy stavba nebyla dodatečně povolena, je jediným zákonným postupem její odstranění. Nic na tom nemění ani odkaz stěžovatelky na nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. I. ÚS 1956/19. V tomto nálezu se Ústavní soud zabýval nepřiměřeností zásahu ze strany veřejné moci do práva na vlastnictví v individuálním případě stěžovatelky, a to s ohledem na změnu právní úpravy. Taková situace však u nynější stěžovatelky nenastala a z odkazovaného nálezu nelze vyvozovat obecnou povinnost zvažování přiměřenosti zásahu do vlastnického práva při nařizování odstranění staveb. Jak už kasační soud uvedl výše, zákon takovou diskreci nepřipouští.

[19] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce, že žalovaný změnou výroku zhoršil postavení stěžovatelky a nařídil jí jinou povinnost než stavební úřad. Kasační soud má ve shodě s krajským soudem za to, že skutečně došlo jen ke zpřesnění výroku. Výrok stavebního úřadu je formulován poněkud nešťastně, ovšem je z něj patrné, že stěžovatelce nařídil odstranění celé stavby, která je v rozporu s vydaným povolením.

[20] Obdobný spor o vymezení předmětu řízení o dodatečném povolení stavby, respektive odstranění stavby, řešil i Nejvyšší správní soud, který ve svém rozsudku ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 70/2011-74, v bodě 19 uvedl, že „[s]těžovatel v rámci prvního kasačního bodu dále namítá, že se krajský soud nevypořádal s jeho žalobní námitkou, že „pakliže vůbec stavební úřad mohl zákonně naříditi odstranění stavby, pak nikoli celé stavby, ale pouze těch prvků, které byly vybudovány nově a na které by dopadala povinnost žádosti o stavební povolení. Rozsah nových prvků však stavební úřad zjistil jednak nesprávně a jednak neúplně, z čehož vyplývá, že ani nemohl správně rozhodnout o odstranění těchto prvků a nařídil odstranění celé stavby“. Nejvyšší správní soud má za to, že krajský soud se shora citovanou argumentací žalobce v odůvodnění svého rozsudku vypořádal. Z textu této žalobní námítky vyplývá, že její vypořádání bylo odvislé od posouzení otázky, zda dotčený zahradní domek byl „novou stavbou“ či byly nové jen některé jeho části. Krajský soud na s. 6 rozsudku dovodil, že správní orgány rozsah nových prvků posoudily správně, jestliže uzavřely, že se jedná o zcela novou stavbu, přičemž shodně se stavebním úřadem odkázal na rozsudek NSS ze dne 16. 1. 2004, č. j. 5 A 23/2000-45 (publ. pod č. 8/2004 Sb. NSS), podle nějž „jestliže původní stavba umístěná na určitém pozemku byla odstraněna (zanikla), je třeba k postavení nové stavby nové stavební povolení, a to i za situace, že se jedná o stavbu z hlediska jejího umístění, stavebně technických požadavků i jiných hledisek zcela shodnou se stavbou původní. Pro účely požadovaného stavebního povolení je pak nerozhodné, že původní stavba byla odstraněna v důsledku protiprávního jednání jiné osoby, než je vlastník stavby, a že k odstranění stavby došlo bez povolení příslušného stavebního úřadu (případně jiného orgánu, který působnost stavebního úřadu vykonává)“. K citované žalobní námitce krajský soud na s. 7 svého rozsudku dále uvedl, že „při povolování staveb na pozemcích, na nichž v minulosti existovaly stavby, případně se dochovaly části podezdívky či zbytky obvodového zdiva, se podle míry zachovalosti původní stavby jedná vesměs o vybudování nové stavby, byť ve stejných rozměrech a na základech či zbytcích zdiva původní stavby“.

Z odůvodnění krajského soudu lze proto dle názoru Nejvyššího správního soudu seznat, že považoval rozsah nových prvků za jasně prokázaný (nová je celá stavba) a že tedy povinnost žádat o stavební povolení dopadala na stavbu jako celek. Takový postup je souladný i s judikaturou NSS, jenž v rozsudku ze dne 27. 11. 2008, č. j. 2 As 53/2007 – 111, dovodil, že „u staveb postavených v rozporu se stavebním povolením [§ 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976] je buďto možno identifikovat určité konkrétní prvky či části stavby, které byly postaveny v rozporu se stavebním povolením a je možno je odstranit při zachování zbytku stavby, a pak je stavební úřad povinen nařídít odstranění pouze těchto prvků či částí stavby, nebo se rozpor se stavebním povolením týká stavby jako celku a v takovém případě je třeba nařídít odstranění celé stavby“.

[21] Ze správního spisu, ostatně i ze samotné kasační stížnosti, plyne, že stavba tvoří jeden celek, u něž nelze nařídít jen odstranění některých částí, které zapříčiňují rozpor s vydaným povolením.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Nejvyšší správní soud tedy neshledal jako důvodnou žádnou kasační námitku, proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 poslední věta s. ř. s.).

[23] O nákladech řízení kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, právo na náhradu nákladů řízení jí proto nenáleží. Žalovanému v rámci řízení žádné náklady nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal. Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Tak tomu v projednávané věci nebylo, NSS osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost neuložil.

[24] Na závěr Nejvyšší správní soud podotýká, že samostatně nerozhodoval o návrhu stěžovatelky na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, protože o tomto mimořádném opravném prostředku rozhodl bez zbytečného prodlení po nezbytném poučení účastníků řízení a obstarání dalších podkladů nutných pro rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2003, č. j. 2 Azs 3/2003-44, č. 173/2004 Sb. NSS).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 6. září 2024

Lenka Krupičková
předsedkyně senátu